16776

CORPS LÉGISLATIF.

CONSEIL DES CINQ-CENTS.

OPINION

DE HOUSSET,

Sur le Notariat public.

Séance du 22 germinal an 7.

REPRÉSENTANS DU PEUPLE,

Le rapport qu'une commission spéciale vous a fait, dans la séance du 23 germinal dernier, sur l'organisation du notariat, mérite toute la considération du Conseil, toute la sagesse de ses méditations.

THE NEWBERRY LIBRARY

Après avoir accepté une constitution dont le dépôt a été remis à son courage et à la fidélité de tous les fonctionnaires, le peuple français doit desirer que toutes les parties de la législation soient régularisées; celles sur-tout qui importent le plus à son bonheur, à la conservation de ses propriétés, à la sûreté de ses transactions.

L'organisation définitive du notariat public, qui n'a été suspendue que par les orages de la révolution, doit y contribuer puissamment; il est temps de soumettre cet établissement à des principes; il faut le nationaliser, lui donner une forme républicaine : aujourd'hui que la nation comprime ses ennemis de l'intérieur par la force de son gouvernement, on peut s'occuper des institutions qui doivent assurer sa grandeur et son indépendance.

Cette grandeur et cette indépendance seront à l'abri de toute atteinte, si les institutions nationales portent toutes le caractères de l'unité, de l'indivisibilité de la République.

Ce principe s'applique nécessairement à l'établissement des notaires publics qui, répandus par-tout, ayant des relations directes et journalières avec tous les citoyens, ont beaucoup de moyens de diriger l'esprit public, sur-tout dans les campagnes, au gré de leurs opinions.

Les mesures sévères que le gouvernement a été obligé de prendre en attendant l'expression de votre vœu, le prouvent suffisamment.

Mais avant d'examiner le rapport de votre commission, il n'est pas indifférent de se faire une idée du régime du notariat dans des temps reculés et jusqu'à la révolution.

Chez les Romains, et en France jusqu'à l'ordonnance de Charles IX, on a distingué les notaires des tabellions.

Les notaires n'étoient que les clercs des tabellions ; ils écrivoient les contrats en notes ou abbréviations, et cette première rédaction qui, chez les Romains, s'appeloit *minute*, ne donnoit pas au contrat un caractère obligatoire ; il ne le recevoit que de la main du tabellion, qui mettoit le contrat au net, recevoit la signature des parties contractantes, et apposoit le sceau ; cette seconde rédaction formoit la grosse et constituoit définitivement le contrat.

De même en France, avec cette différence que la minute qui, chez les Romains, n'étoit qu'un simple brouillon, est en France l'original et la preuve du contrat.

Cette distinction ne se prouve pas seulement par les recherches des plus célèbres jurisconsultes ; mais son caractère est positivement tracé dans les édits de François Ier. de 1542 et 1543, d'après lesquels les notaires reçoivent et passent les minutes des contrats, et les peuvent délivrer aux parties en brevet ; mais sont tenus de les porter aux tabellions, pour les garder et délivrer en grosse aux parties, si elles le requièrent, pour avoir une expédition parée.

C'est donc à cette époque de 1542 qu'il faut remonter, pour déterminer celle où les notaires ont cessé d'être les clercs des tabellions, d'écrire sous eux, et ont été érigés en titre pour recevoir les minutes des contrats.

Mais cet édit devint l'occasion de débats très-violens entre les notaires et les tabellions. Le roi fut obligé de les régler par les articles 84 et suivans de l'édit d'Orléans, et le parlement par plusieurs arrêts, dont le plus remarquable est celui de 1563, qui enjoint aux notaires d'exhiber les notes et minutes des contrats, ou leurs registres et protocoles, aux tabellions pour les inscrire, quand requis en seront, singulièrement pour le passé, depuis le temps de l'ajour-

nement et sommation qui en auroit été faite, sans autrement les contraindre ni rechercher plus avant que depuis leur institution et réception en l'état ; leur enjoint de porter et communiquer leursdites minutes de huitaine en huitaine, et leur laisse la faculté de délivrer tous actes en *brief et papier*.

Cette disposition de l'arrêt ne s'étendoit pas aux notaires du Châtelet de Paris, qui étoient notaires et tabellions en même temps, qui avoient le droit de recevoir et passer contrats, instrumenter et tabellionner par tout le royaume, de faire apposer sceau attractif et attributif de jurisdiction.

Charles IX, par l'ordonnance d'Orléans, mit fin à tous ces débats en supprimant les tabellions.

Depuis on a appelé *notaires* tous les officiers royaux chargés de recevoir et déliver des grosses de toutes sortes de contrats et de conventions, et *tabellions* ceux remplissant les mêmes fonctions dans les seigneuries et justices subalternes.

Une troisième classe qui, comme les deux premières, a été autorisée par la loi du 6 octobre 1791, à continuer provisoirement ses fonctions, est celle des notaires apostoliques qui étoient chargés de recevoir et d'expédier des actes en matière bénéficiale. C'étoit en vertu d'une commission de l'évêque de Rome, confirmée et approuvée par celui diocésain : ils ne pouvoient instrumenter dans les affaires temporelles.

L'évêque de Rome éleva aussi la prétention de créer par ses comtes palatins, des notaires en France ; mais cette entreprise sur l'autorité du roi fut solemnellement condamnée par le parlement de Toulouse le 25 mai 1462, en la personne de Jean Navar, chevalier et comte palatin.

Quant aux notaires apostoliques, ils commettoient tant d'abus dans l'exercice de leurs charges, que Henri II, par son édit de septembre 1547, fut obligé

d'en ordonner la réduction au nombre strictement nécessaire pour le service public. Par autre édit de 1550, il ordonna leur examen et réception par les archevêques et évêques, et l'enregistrement de leurs noms, sur-noms et demeures, aux greffes des présidiaux de leur résidence, et leur enjoignit de n'instrumenter que dans l'étendue du diocèse.

Ces ordonnances n'arrêtèrent pas le désordre; il s'accrut même au point que Louis XIII, par son édit de 1637, leur fit défense, à peine de faux, de délivrer aux parties les minutes de procurations pour résigner, et des autres actes qu'ils passoient en matière bénéficiale. La défense leur fut réitérée, mais en vain, par déclaration d'octobre 1646. Enfin, Louis XIV considérant que les obligations et contrats qu'ils recevoient n'emportoient point hypothèque, qu'ils n'étoient pas exécutoires sous le scel de la juridiction ecclésiastique, que les notaires royaux et ceux des seigneurs expédioient la plupart des actes de leur compétence concurremment avec eux; que n'étant pas officiers en titre, ils n'avoient pas de successeurs obligés à conserver leurs minutes, revêtit les notaires apostoliques d'un office en titre par son édit de décembre 1691, et régla les fonctions qu'ils devoient remplir, soit privativement, soit concurremment avec les autres notaires.

La réduction des notaires apostoliques avoit été précédée, en 1583, de celle des notaires royaux et des tabellions.

Il suffit, représentans du peuple, de cet apperçu pour faire connoître que, plus les mœurs se sont civilisées, plus nous nous sommes approchés de l'époque où le peuple français devoit travailler lui-même à leur épuration, plus on a senti la nécessité de simplifier cette partie de la législation, et de la réduire à sa véritable destination, qui est de ne confier qu'à des gens d'une vertu intègre, d'une fidélité inviolable

et de talens éprouvés, le dépôt de la foi publique.

Les fonctions de notaire ne doivent plus être ce qu'elles étoient sous les Romains, où, comme si toutes les institutions civiles devoient être soumises à la puissance militaire, on les avilissoit par cet adage : *Notarius vilis est, et per servum publicum expeditur.*

Les fonctions de notaire ne doivent plus être ce qu'elles étoient sous l'ancien régime, où plusieurs notaires, voués aux intérêts de l'évêque de Rome, des grands de la cour et des seigneurs, exerçoient sur le peuple la tyrannie féodale, et protégeoient l'envahissement des propriétés, en traçant sur le parchemin la loi que le seigneur dictoit à son vassal.

Le législateur d'un peuple libre doit les environner de toute la dignité qu'inspire la confiance ; il doit les mettre au nombre des fonctionnaires publics ; il doit les passer, pour le talent, le civisme, la moralité, au creuset de l'épuration. Ce ne doit plus être un état de mercenaire, de tyran subalterne ; mais une magistrature populaire dont ne peuvent être revêtus que ceux qui y sont appelés par cette distinction, qui est la seule que le pacte social ait établie entre les citoyens d'une même république.

Chargés de donner aux actes le caractère de la forme publique et de l'autorité de la justice, ils exercent une jurisdiction volontaire ; ils doivent avoir la capacité nécessaire, et n'être pas dans le cas de recourir à des conseils pour les difficultés que peuvent présenter les transactions entre citoyens ; ils doivent conserver avec soin et dans le plus grand ordre leurs minutes ; ils doivent se distinguer, pour la rédaction de leurs actes et les expéditions qu'ils délivrent, par ce caractère de justice et de désintéressement qui n'abandonne jamais le fonctionnaire républicain ; ils doivent être discrets, ne jamais blesser la justice et la vérité, et ne pas perdre

de vue que, par l'importance de leurs fonctions, ils contribuent à assurer le repos des familles, le respect dû aux propriétés, et à resserrer par les liens du contrat les engagemens les plus solemnels.

La loi du 6 octobre 1791, qui a aboli la vénalité et l'hérédité des offices de notaires, est un des plus grands bienfaits de la révolution. Remplissez le vœu du législateur constituant et celui de tous les amis de l'ordre, qui demandent avec instance que vous mettiez un terme aux abus qu'ont occasionnés les nominations faites en vertu de lois provisoires.

Dès le mois de décembre 1791, les administrations déterminèrent, par des arrêtés généraux, le nombre et le placement des notaires publics ; elles adressèrent leurs tableaux au comité de division ; ils sont restés aux archives nationales, sans qu'on ait pu trouver le moment de les utiliser.

Que résulte-t-il de cet état de souffrance ? Les anciens notaires, autorisés par l'article IV à continuer provisoirement leurs fonctions dans l'étendue de leur ancien arrondissement, continuent à compromettre les intérêts publics et privés par des actes informes, par des inexactitudes qui deviennent, dans plusieurs endroits, la source d'une infinité de procès, et à faire retentir le sanctuaire de la justice de plaintes contre leur ignorance et leur mauvaise foi. Il est cependant d'honorables exceptions.

Que résulte-t-il des nominations provisoires qui ont été faites par les administrations de département et de district, sans examen et sur la simple présentation des administrations municipales ? prêtant une oreille facile aux demandes des habitans des campagnes qui, pour s'éviter une heure de déplacement, choisissoient un notaire parmi eux, elles ont souvent livré les intérêts du peuple à des hommes sans étude, sans expérience et le plus souvent sans moralité.

Que doit-il résulter d'une organisation définitive ? un ordre de choses qu'on auroit desiré en vain sous l'empire des anciennes lois, mais qu'il est facile d'établir sous celui des nouvelles. Les intérêts privés des citoyens ne seront plus confiés qu'à des hommes instruits et intègres ; le nombre des notaires sera réduit à celui strictement nécessaire ; les minutes rentreront dans leurs dépôts naturels ; les expéditions ne seront plus délivrées que par des citoyens ayant un caractère public, et nous n'aurons plus à gémir sur cette foule de contestations que fait naître la mauvaise rédaction des actes.

La loi du 6 octobre 1791 avoit été travaillée avec soin, avec intelligence, par l'Assemblée constituante ; mais elle étoit incomplette, et la nouvelle rédaction qui vous est présentée prouve la sagesse de la délibération que vous avez prise en créant une commission chargée de vous soumettre un travail dans lequel la loi seroit conservée en tout ce qu'elle a d'utile, et augmentée de tout ce qu'exigent les changemens survenus dans le gouvernement depuis 1791.

Cette loi devant organiser une des parties les plus importantes de l'administration publique, j'ai cru devoir examiner le projet, et dans la forme de la rédaction, et dans les principes qui constituent l'organisation.

La forme de la rédaction donne lieu à quelques observations, qui peuvent paroître minutieuses au premier aspect, mais qui ne le sont pas, si l'on considère que la loi devant établir une infinité de rapports entre les notaires et les fonctionnaires publics, il importe que ces rapports ne soient pas confondus, qu'ils soient au contraire suffisamment distingués pour être sentis par tous les citoyens.

Les six premiers articles du titre II, et les titres V et VII, me semblent ne contenir que des disposi-

tions relatives au caractère, aux fonctions, droits et devoirs, tant généraux que particuliers, des notaires; et, sous ce rapport, devoir faire partie du titre premier, qui est consacré à établir les principes.

Les cinq derniers articles du titre II doivent composer un seul titre, relatif au nombre et placement des notaires. Cet objet se place naturellement après les développemens donnés dans le titre premier.

Le titre III doit régler le sort des notaires actuels.

Le titre IV déterminer la formation du jury, pour la nomination aux places de notaires à l'avenir;

Le titre V établir le mode de nomination à ces places;

Le titre VI fixer le mode dont chaque administration centrale doit à l'avenir et tous les ans donner la liste des notaires;

Le titre VII, dont l'art. XCVIII ne doit pas faire partie, déterminer de quelle manière doit être faite la transmission des minutes et répertoires;

Le titre VIII ordonner la table générale des minutes;

Enfin le titre IX, dont l'article XCVIII fera partie, régler les honoraires des notaires, d'après le tarif y annexé.

Cette division me paroît plus simple, plus exacte et plus conséquente que celle qui est proposée.

Je passe à l'examen du fond.

L'article premier du titre premier dispose, avec beaucoup de sagesse, que les notaires qu'on proclame *fonctionnaires publics institués à vie*, ne peuvent être destitués ou déclarés déchus que pour les cas et dans les formes qui sont expressément réglés par la loi.

Par une conséquence nécessaire, la commission a eu soin, dans les articles suivans, de mettre la peine à côté de chaque contravention commise par un notaire dans l'exercice de ses fonctions. Mais ne seroit-il pas utile, pour les tribunaux chargés de prononcer la peine

de destitution, de déterminer d'une manière plus précise les différentes causes de prévarication ? car il est des délits qui n'intéressent que les parties privées, tels que ceux qui résultent de la violation des formes prescrites par les ordonnances : mais il en est d'autres qui intéressent exclusivement la partie publique, tel que celui d'un notaire qui prêteroit son ministère à une conjuration. Dans ce cas, il semble qu'une peine corporelle, ou une amende pécuniaire, devroit accompagner la destitution, suivant l'exigence des cas et la gravité du délit.

L'article IV du même titre n'est pas assez étendu, si l'on considère que journellement les notaires s'emparent des attributions des bureaux de paix, et réciproquement.

L'article XXI impose aux notaires une obligation bien utile : mais est-elle suffisante pour la garantie de la foi publique ? Je ne le crois pas ; et quelle que soit la confiance qu'on doive avoir dans les notaires, cet article duquel il résulte que les actes peuvent être rédigés hors de la présence des parties, me présente de grands inconvéniens. Je voudrois que les notaires fussent tenus de rédiger la minute du contrat en présence des parties contractantes et des témoins, de les rédiger eux-mêmes, et de ne laisser aucun intervalle entre la rédaction et la signature qui rend l'acte authentique et parfait ; car il faut avouer, représentans du peuple, qu'une simple promesse, et souvent une simple note, n'est pas suffisante pour exprimer la volonté des parties, et que le notaire, en rédigeant ensuite l'acte dans le silence de son cabinet, est souvent porté à lui substituer la sienne, ce qui entraîne des inconvéniens incalculables.

Les art. XXI, XXII et XXIII ne sont pas assez clairement exprimés, et leurs dispositions peuvent être aisément éludées par les notaires mal-intentionnés. Les

notaires étant fonctionnaires publics, la loi leur fixant pour leur exercice un arrondissement basé sur la population, ne pourroit-on pas les assujettir, non-seulement à résider dans le lieu déterminé pour leur institution, mais encore à ne pouvoir pas acter pour des citoyens étrangers à leur arrondissement? ce qui imposeroit à ceux-ci l'obligation de ne pas s'adresser à d'autres, et environneroit ainsi les notaires de toute l'étendue de confiance qu'ils auroient méritée.

Si le ministre de la justice se borne à rappeler l'exécution de la loi au notaire contrevenant, la monition est inutile; elle auroit plus d'effet si elle étoit accompagnée d'une injonction au directeur de la régie nationale de ne pas enregistrer les actes passés par un fonctionnaire rebelle, et dépouillé par sa contravention du caractère d'homme public.

Avant de quitter le titre Ier., je dois observer, sur l'art. II, que, comme l'inculpation de faux porte sur l'honneur et la réputation, il importe, et pour l'intérêt du notaire, et pour l'instruction des tribunaux, de déterminer, par une loi particulière, les cas où elle peut être admise. Il est des cas, par exemple, où l'omission d'une condition doit être imputée à oubli, plutôt qu'à dol de la part du notaire. Ainsi, dans l'affaire de *Pierre de Poilron* contre *Léonard Cledat*, le notaire ayant omis de faire mention, dans une procuration *ad resignandum*, de la réserve d'une pension qui avoit été stipulée, fut renvoyé de la plainte de faux contre lui portée. D'après cet arrêt remarquable du parlement de Bordeaux, on ne doit pas rigoureusement tenir à ce principe : *Quod falsum in omittendo est, ut in committendo.* Les lois romaines établissent également des distinctions qu'il importe de saisir.

Au lieu des bases principales proposées par les articles XXVIII et XXIX (titre II), je proposerai un

seul notaire pour les cantons dont la population n'excéderoit pas cinq mille individus, pour les autres cantons ruraux, et, pour les grandes communes, deux depuis cinq mille jusqu'à dix mille individus, et ainsi de suite.

Le titre III me paroît opposé au desir que vous avez de donner une forme nationale à l'établissement projeté. Pourroit-on conserver sans danger pour la République les ci-devant notaires seigneuriaux, dont plusieurs, dans les pays de grande féodalité, devoient cette place à la faveur plutôt qu'au mérite, et qui sont en majeure partie entachés de préjugés, sans principes, sans talens, sans études, et indignes, sous tous les rapports d'ordre public, d'être admis même au concours ?

En réduisant le nombre des notaires, il faut républicaniser leur institution, et vous n'y parviendrez qu'en ordonnant que les notaires qui ont été reçus depuis le décret du 29 septembre 1791, cesseront sur-le-champ leurs fonctions, et que les notaires reçus avant la promulgation de ce décret, et restés en exercice, ainsi que ceux qui ont été nommés postérieurement, d'après le concours, continueront d'exercer leurs fonctions provisoirement, et jusqu'à l'organisation définitive.

Ainsi, il y aura un premier jury, dont les fonctions seront de se concerter avec l'administration centrale pour les instructions qui doivent être fournies au Directoire sur le nombre et le placement des notaires; et après que vous les aurez déterminés, de faire subir un examen public à tous les notaires provisoirement maintenus, et de donner le cachet de la confiance publique à ceux qu'il jugera les plus capables par leurs talens, leur civisme et leur moralité.

L'article XXXVII (titre IV) exige pour condition d'admission à l'examen un travail pendant quatre ans sans interruption. Cela n'est pas suffisant, et je préfère la loi de 1791, qui exigeoit six années d'étude. On ne peut pas prendre trop de précautions quand il

s'agit d'une institution qui tient dans ses mains les droits les plus sacrés des citoyens.

L'article LVI exige l'âge de 25 ans pour être admis à concourir. Je demande l'âge de 30 ans : c'est une conséquence nécessaire de ma précédente observation sur l'admission à l'examen, et sans doute vous penserez avec moi qu'il ne faut pas moins de talens et d'habitude des affaires pour recevoir et constater les conventions des citoyens, que pour prononcer sur les contestations auxquelles elles donnent lieu.

Revenons un moment sur l'idée que j'ai présentée de réduire le nombre des notaires à un par arrondissement de cinq mille individus, et de circonscrire impérativement l'exercice de ses fonctions dans ce cercle. Si cette idée étoit adoptée, on éviteroit tous les embarras et inconvéniens que présente l'exécution du titre VIII de la transmission des minutes et répertoires, parce qu'alors tous les possesseurs de minutes relatives au service de l'arrondissement, seroient tenus, sous peine d'être poursuivis comme retentionnaires de dépôts publics, de remettre les minutes à celui qui a seul caractère pour les conserver, et de délivrer des expéditions; et le maintien de l'ordre public n'exigeroit-il pas que la même marche fût suivie pour les minutes qui se trouvent, soit dans les bureaux de tabellionnage, soit dans les greffes des ci-devant justices seigneuriales, soit dans ceux des ci-devant tribunaux de districts, soit dans les archives des ci-devant seigneurs, et que les commissaires près les tribunaux fussent chargés sous leur responsabilité, de la remise à qui de droit, et des poursuites à exercer contre les gardiens ou personnes privées qui refuseroient d'effectuer cette remise ?

J'ai desiré plus haut un titre particulier pour les honoraires des notaires, parce que je pense que l'article XCVIII ne suffit pas pour arrêter les concus-

sions et fixer la décision des tribunaux sur le réglement avec les parties. Les ordonnances de Blois et d'Orléans, le reglement de Pontchartrain et plusieurs arrêts contiennent des dispositions qu'il est utile et sage d'adopter.

Une disposition du nouveau projet conserve la formation de la liste des notaires et son envoi à différentes autorites ; mais comme le Directoire tient dans ses mains tous les ressorts de la puissance exécutive, qu'il est chargé par la nature de ses fonctions d'exercer une surveillance active sur tous les fonctionnaires publics, et de les dénoncer aux tribunaux en cas de prévarication, je desirerois qu'outre la liste imprimée qui seroit envoyée au ministre de la justice, il en fût envoyé une manuscrite qui contiendroit une colonne d'observations sur la conduite morale et politique des notaires.

Enfin, l'article XXV me fournit une dernière observation ; c'est que la peine de suspension et de destitution en cas de récidive, devroit être étendue aux notaires qui contreviendroient aux lois qui ont été ou seront rendues sur le calendrier républicain.

Le projet de votre commission, représentans, est fait pour intéresser tous les amis de la liberté, tous ceux qui prennent part aux progrès de la législation. Ses vues sont plus étendues que celles de l'Assemblée constituante, et l'on retrouve dans toutes ses dispositions l'ame républicaine des membres qui la composent ; mais ils n'ont pas pu prévoir tous les cas ; et les lois tant anciennes que nouvelles sur le notariat sont si multipliées, que l'esprit le plus exercé a peine à s'y retrouver, et qu'il est fort heureux lorsqu'il peut appercevoir de loin la perfection.

Il manquera nécessairement beaucoup à la résolution que vous allez prendre ; mais enfin vous aurez rempli l'attente de la nation, et il ne vous restera plus

qu'à consacrer par des lois additionnelles les dispositions dont l'expérience démontrera la nécessité.

Ayant attaqué le projet, et dans sa forme de rédaction, et dans plusieurs de ses principes, je pourrois refondre toutes mes observations dans un contre-projet; mais j'ai pensé qu'il me suffisoit de présenter au Conseil et à la commission le tribut de mes méditations, et que je devois laisser à leur sagesse le soin de les prendre en considération dans le cours de la discussion qui s'ouvrira sur chaque article de ce projet.

Nota. Le Conseil ayant précédemment arrêté l'incompatibilité des fonctions de notaires avec celles de commissaires du pouvoir exécutif près les tribunaux correctionnels, je dois respecter sa décision; mais ne seroit-il pas juste, dans le cas où ils opteroient pour ces dernières fonctions, de les autoriser à reprendre celles de notaire, dans le cas où ils cesseroient d'être commissaires par démission ou autrement ?

A PARIS, DE L'IMPRIMERIE NATIONALE.
Floréal an 7.

270